

17. Wahlperiode

Antrag

der Piratenfraktion

Kein Mensch ist illegal! Legalisierung von Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus.

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, im Bundesrat eine Initiative einzubringen beziehungsweise sich einer entsprechenden Initiative anzuschließen, wonach Drittstaatenangehörige, die nicht oder nicht mehr die rechtlichen Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt in Deutschland erfüllen, einen regulären dauerhaften Aufenthaltsstatus erhalten. Dabei ist sicherzustellen, dass dieses Ziel nicht durch Strafvorschriften (vgl. § 95 Aufenthaltsgesetz [AufenthG]) eingeschränkt wird.

Dem Abgeordnetenhaus ist bis zum 31. Juli 2016 zu berichten.

Begründung

Tausende Menschen leben in Berlin ohne gültigen Aufenthaltstitel. Im Amtsdeutsch werden sie als „illegal aufhältig“ bezeichnet. Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union definiert illegalen Aufenthalt als die Anwesenheit von Drittstaatenangehörigen, die nicht oder nicht mehr die rechtlichen Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat der Union erfüllen. Ableitend lassen sich für den bundesdeutschen Kontext drei Gruppen von Menschen ohne Aufenthaltstitel unterscheiden:

1. verdeckt im Inland lebende Menschen ohne Aufenthaltsstatus,
2. Menschen, die scheinbar legal im Land leben. Ihr Aufenthalt beruht auf falschen Angaben oder falschen Identitäten,
3. Menschen, welche den Behörden bekannt sind und keinen Aufenthaltsstatus besitzen („Registrierte Ausreisepflichtige“).

Alle drei Gruppen eint ein Schattendasein am Rande unserer Gesellschaft. Würden die Behörden Kenntnis von ihrer (wahren) Existenz gelangen, droht ihnen Freiheitsentzug und Abschiebung. Folglich sind die aufgelisteten Personengruppen konsequent von Grundrechten und sozialen Mindestnormen unserer Gesellschaft ausgeschlossen – auch infolge strafrechtlicher Konsequenzen für Helfer/-innen und Mitwisser/-innen.

Die Zahl undokumentierter Migrant/-innen ist naturgemäß nicht bekannt. Schätzungen zufolge leben vier bis sechs Millionen irreguläre Migrant/-innen in Europa (Düvell, Illegal immigration in Europe, 2006.). Auch über die Zahl der in Deutschland unerlaubt lebenden Drittstaatenangehörigen gibt es nur Schätzungen. Die Wissenschaftlerin Dita Vogel geht in der Clandestino Studie von mindestens 180.000 bis maximal 520.000 Illegalisierten im Jahr 2014 aus (Vogel, Updated Report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany [2014], 2015.). Eine Expertise im Auftrag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) geht von mindestens 100.000 bis maximal 500.000 irregulären Migrant/-innen aus, die 2010 in Deutschland gelebt haben (Vogel/Aßner Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland, 2011.). Schätzungen für Berlin schwanken zum Teil stark. Der Tagesspiegel geht in einem Artikel von 2010 von 50.000 irregulären Migrant/-innen aus (Keller. Nur nicht auffallen – Illegale in Berlin, 2010.), während der Integrationsbeauftragte von Berlin für das Jahr 2005 eine Zahl von geschätzten 100.000 Illegalisierten in Berlin nennt (Ohliger/Raiser. Integration und Migration in Berlin, 2005, S.19.).

Illegalisierte leben in ständiger Unsicherheit. Sie müssen Angst davor haben, von der Polizei entdeckt, inhaftiert und abgeschoben zu werden. Sie sind nicht in das deutsche Bildungs-, Sozial- und Gesundheitssystem integriert. Als Arbeitnehmer/-innen ohne Aufenthaltspapiere sind sie in besonderem Maße der Ausbeutung im Arbeitsverhältnis ausgesetzt, weil sie nicht auf die normalen Schutzmechanismen des Arbeitsrechts zurückgreifen können. Drei Möglichkeiten der Arbeitstätigkeiten für Illegalisierte können benannt werden (Wermter, Die gemietete Identität. Flüchtlinge: Wie man in Deutschland arbeitet, obwohl man es eigentlich nicht darf, 2016.):

1. Arbeit im kriminellen Milieu
2. Arbeit ohne Papiere
3. Scheinlegale Arbeit infolge des Nutzens einer fremden Identität

Ähnlich ausbeuterische Verhältnisse herrschen hinsichtlich existierender Wohnverhältnisse. Eine Stadtstudie aus Hamburg zeigt, dass Illegalisierte oft in beengten Wohnverhältnissen mit geringem Wohnkomfort zu überhöhten Quadratmeterpreisen leben (Diakonie Hamburg, Leben ohne Papiere. Eine empirische Studie zur Lebenssituation von Menschen ohne gültige Aufenthaltspapiere in Hamburg, 2009.).

Werden Menschen ohne Papiere krank, sind sie vom regulären Gesundheitssystem ausgegrenzt. Vertreter/-innen staatlicher, also auch gesundheitlicher Behörden, müssen Menschen ohne gültigen Aufenthaltsstatus, die sich medizinisch behandeln lassen, melden. Denn nach § 87 Abs. 2 AufenthG haben öffentliche Stellen die Pflicht, Informationen über den fehlenden rechtmäßigen Status eines Ausländers an die Ausländerbehörde zu übermitteln, wenn sie davon Kenntnis erlangen. Die Handhabung dieser Vorgabe durch die entsprechenden medizinischen Stellen ist in der Praxis uneinheitlich. Doch aus Angst vor

einer Registrierung und Abschiebung gehen viele Menschen ohne gültige Papiere selbst dann, wenn sie schwer krank sind, erst sehr spät oder gar nicht zum Arzt. Sie verzichten auf Vorsorgeuntersuchungen und Krankenhausaufenthalte oder nehmen bleibende Schäden unbehandelter Erkrankungen in Kauf.

Ein ähnliches Verhaltensmuster lässt sich hinsichtlich der Beschulung von illegalisierten Kindern feststellen. Eigentlich ist unstrittig, dass alle Kinder ein Recht auf Bildung haben – auch solche ohne Status, da Kinder keine eigenen Migrationsentscheidungen treffen können. Der Verwirklichung dieses Rechts stand in der Vergangenheit die Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 AufenthG entgegen und es gab immer wieder Berichte über Kinder, die nicht zur Schule gehen oder deren Schulbesuch nur mit Schwierigkeiten organisiert werden konnte. Daher führt das Leben in der Illegalität dazu, dass Kinder aus Angst vor Entdeckung ihres irregulären Aufenthalts – trotz bestehender allgemeiner Schulpflicht – nicht zur Schule geschickt werden. In Deutschland gibt es bislang keine bundesweiten Regelungen, die sicherstellen, dass dies auch praktisch möglich ist (vgl. Vogel/Aßner, Kinder ohne Aufenthaltsstatus, 2010; Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), Humanität und Staatsräson auf Kollisionskurs, 2010.).

In den letzten Jahren haben Bund und Länder ihre Ausgrenzungspolitik gegen Migrant*innen verschärft. Auf Bundesebene hat die Bundesregierung im zurückliegenden Jahr die Asylpakete I + II durchgepeitscht und damit beispielsweise die Abschiebung von Menschen aus vermeintlich sicheren Drittstaaten erleichtert. Unter Berücksichtigung im Abschnitt "Definition" genannten Merkmale für einen illegalisierten Aufenthalt darf vermutet werden, dass die Maßnahmen der Bundesregierung noch mehr Menschen in die Illegalität treiben.

Ähnliches gilt für das Land Berlin, wo der Senat in der aktuellen Legislaturperiode auf die Proteste durch Migrant/-innen und Illegalisierte, zum Beispiel am Oranienplatz und in der Ohlauer Straße, genauso wie auf ihre Präsenz im Görlitzer Park wahlweise mit Ignoranz oder mit staatlicher Repression reagiert hat. Gleichzeitig hat das Land Berlin die Realität irregulärer Migration zu Kenntnis genommen und fördert soziale Maßnahmen und Initiativen, welche sich um papierlose Menschen kümmern, etwa hinsichtlich der medizinischen Nothilfe für Menschen ohne Krankenversicherung.

Den sogenannten Abwehrmaßnahmen gegen irreguläre Migration zum Trotz muss die Bundesregierung anerkennen, dass irreguläre Migration seit Langem Realität ist. Schon vor den Fluchtbewegungen im letzten Jahr haben Illegalisierte in Deutschland gelebt und gearbeitet und die in jüngerer Zeit verstärkte Repression wird dies nicht ändern. Deshalb fokussiert sich dieser Antrag nicht auf sogenannte Abwehrmaßnahmen nach Außen, sondern fordert ein Umdenken im Innern hinsichtlich der Bevölkerungsteile, die bereits in der Bundesrepublik leben.

1. Menschenrechte: Durch eine Legalisierung können Menschen, die bisher in der Illegalität gelebt haben, von den ihnen durch Geburt zuerkannten Menschenrechten Gebrauch machen. Bürger- und Menschenrechte würden in Einklang zueinander gebracht werden. Legalisierte Menschen können am sozialen, kulturellen und politischen Leben in Deutschland partizipieren und sind auch in medizinischer Hinsicht besser abgesichert. Sie können sich über das herrschende Rechtssystem gegen Ungerechtigkeiten zu Wehr setzen.

2. Anerkennung von gesellschaftlichen Realitäten: Durch eine Legalisierung von Papierlosen würde Deutschland sich einer gesellschaftlichen Realität anerkennen und sich den logischen Konsequenzen stellen. Dies ist vor allem ein Signal für die Anerkennung einer Einwanderungsgesellschaft, ein Schritt, dem sich maßgebliche Teile der Bundesrepublik noch immer verweigern.
3. Entlastung von Behörden und Polizei: Migrationskontrolle ist arbeitsintensiv und kostenaufwendig. In Deutschland werden in großem Umfang polizeiliche Kapazitäten durch Ermittlungen bei aufenthaltsrechtlichen Straftaten gebunden. Bundes- und Länderpolizei sind in bedeutendem Umfang an der Aufdeckung und Verfolgung von aufenthaltsrechtlichen Straftaten und damit an der Bekämpfung irregulärer Migration beteiligt. Da irreguläre Migration in Deutschland strafbar ist und die Polizei nach dem Legalitätsprinzip alle Straftaten verfolgen muss, ist sie immer dann zum Handeln gezwungen, wenn sie im Zuge ihrer Arbeit auf Personen ohne oder mit zweifelhaften aufenthaltslegitimierenden Dokumenten stößt. Das ist teuer und verursacht meist unsinnige Arbeit, die sich einsparen ließe. Auch andere Behörden könnten entlastet werden. So würde infolge der Möglichkeit, reguläre medizinische Dienste in Anspruch zu nehmen, die Langzeitkosten für Krankheiten und Notfälle entfallen, wären sie früher erkannt worden.

In vielen Staaten der Welt sind mehr oder weniger regelmäßige Legalisierungsprogramme für irreguläre Migrant/-innen an der Tagesordnung: Argentinien, Australien, Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal, Südkorea, Spanien, Großbritannien, Venezuela oder die Vereinigten Staaten (Sunderhaus, Regularization programs for undocumented migrants, 2007; Orrenius/Zavodny, Regularization programs, in: The encyclopedia of global human migration, 2013.) Die Legalisierung irregulärer Migration ist etwa ein struktureller Bestandteil italienischer Migrationspolitik. Seit den 1980er Jahren haben unterschiedliche Regierungen insgesamt fünf große Legalisierungsprogramme durchgeführt, die es mehr als 1.400.000 ausländischen Staatsangehörigen ermöglichten, ihren Aufenthaltsstatus zu legalisieren. Allein die Amnestie (sanatoria) aus dem Jahr 2002 hat 630.000 Wanderarbeiter*innen eine legale Aufenthaltserlaubnis verschafft.

In Deutschland war ein echtes Legalisierungsprogramm bislang undenkbar. Es gab lediglich „versteckte“ Legalisierungen. So wirkte die EU-Osterweiterung de facto als Legalisierungsprogramm für viele Menschen aus Ländern wie Polen, der Tschechischen Republik, Rumänien oder Bulgarien, die sich nun rechtmäßig in Deutschland aufhalten und arbeiten dürfen. Auch die Bleiberechtsregelung der Bundesinnenministerkonferenz bedeutete für bislang rund 20.000 Personen den Erhalt eines sicheren Aufenthaltsstatus. Diese sinnvollen Maßnahmen im Kleinen müssen dringend ausgeweitet werden. Daher ist es an der Zeit, dass auf Bundesebene ein Legalisierungsprogramm für Zuwander/-innen ohne regulären Aufenthaltsstatus in Deutschland verabschiedet wird. Grundrechte wie das Recht auf Bildung, das Recht auf Gesundheitsversorgung oder der Schutz vor Ausbeutung müssen uneingeschränkt für alle Menschen gelten – unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus.

Berlin, den 17. Mai 2016

Reinhardt
und die übrigen Mitglieder der
Piratenfraktion